



Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels

Collection générale | 2012

Organisation des compétences entre Région et communes à Bruxelles : dépasser l'antagonisme des approches « Tina » et « Nimby »

Organisation of powers between Region and municipalities in Brussels: going beyond the antagonism of the “Tina” and “Nimby” approaches

Organisatie van de bevoegdheden tussen Gewest en gemeenten in Brussel: de tegenstelling tussen TINA en NIMBY overstijgen

Nicolas Lagasse



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1102>

DOI : 10.4000/brussels.1102

ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Nicolas Lagasse, « Organisation des compétences entre Région et communes à Bruxelles : dépasser l'antagonisme des approches « Tina » et « Nimby » », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 61, mis en ligne le 24 septembre 2012, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1102> ; DOI : 10.4000/brussels.1102



Licence CC BY

Numéro 61, 24 septembre 2012. ISSN 2031-0293

Nicolas Lagasse

Organisation des compétences entre Région et communes à Bruxelles : dépasser l'antagonisme des approches « Tina » et « Nimby »

Le projet de « grande ville » passe-t-il nécessairement par la suppression des communes ou une réduction drastique de leurs compétences ? Le débat est vif entre « régionalistes » et « municipalistes ». Le détour par l'analyse juridique livre des pistes de réflexion pour sortir de cette « guerre des tranchées ». La Constitution et la Charte européenne de l'autonomie locale offrent en effet un cadre de réflexion. Le droit n'impose ni n'exclut aucun scénario, mais oblige le législateur à interroger la possibilité d'une coopération synergique entre la Région et les communes, à l'aune des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Sur cette base, l'article pose quatre questions. La Région exerce-t-elle effectivement toute sa capacité de cohésion et de coordination ? L'institution communale est-elle organisée de la manière la plus efficace ? Tous les modes de concertation et de synergie ont-ils été mobilisés ? Les collaborations intercommunales ne doivent-elles pas être revues dans l'optique d'en améliorer la qualité du service à un moindre coût ? Cette réflexion ouvre des pistes pour rationaliser l'organisation des institutions et promouvoir les modalités de coopération.

Nicolas Lagasse est juriste, chercheur au Centre Interdisciplinaire de Recherche en droit Constitutionnel des FUSL et collaborateur scientifique au Centre de droit public de l'ULB. Il a mené de nombreuses recherches sur le fédéralisme belge, et notamment relatives à Bruxelles. Parmi ses dernières publications : « L'avenir institutionnel de Bruxelles – Discussions à partir du Manifeste bruxellois », *Brussels Studies*, n° 19, 16 juin 2008, www.brusselsstudies.be. et « La liberté de parole du juge : comment descendre de sa tour d'ivoire en demeurant au-dessus de la mêlée ? », in J. Englebert, *Questions de droit judiciaire inspirées de « l'affaire Fortis », Bruxelles, Larcier, 2011, (coécrit avec Xavier Delgrange).*

Nicolas Lagasse, +32(0)478 23 63 95, nicolaslagasse@yahoo.fr

Benjamin Wayens (Secrétaire de rédaction), +32(0)2 211 78 22, bwayens@brusselsstudies.be



Introduction

1. Le projet de « grande ville » passe-t-il à Bruxelles par la suppression des communes ou la réduction drastique de leurs compétences ? Certains le pensent, estimant que les caractéristiques propres de la Région bruxelloise¹ – dont l'exiguïté de son territoire – justifient une organisation institutionnelle spécifique. Les maux spécifiques dont elle souffrirait ne pourraient être dépassés qu'en décloisonnant le pré-carré des « municipalistes », engoncés dans une conception de type NIMBY (« not in my backyard ») et surreprésentés au sein du parlement régional. Les « municipalistes » reprochent aux tenants du « tout à la Région » de dresser un tableau orienté des relations de celle-ci avec les communes et de dévaloriser l'institution et l'action communale pour, en définitive, justifier la régionalisation des compétences des communes et leur effacement progressif, sur le mode TINA (« there is no alternative »). Et quand les premiers estiment les communes trop nombreuses sur le territoire régional exigu, les seconds répondent qu'elles sont plus denses et plus peuplées que la moyenne des communes wallonnes et flamandes.

2. Ni ces controverses, ni les difficultés qui émaillent les relations entre la Région et les communes, ne doivent faire oublier que la Constitution belge et la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe² imposent un cadre juridique à la réflexion. Nous développerons la thèse selon laquelle ce cadre fournit un adjuvant, un vecteur structurant le débat, permettant de faire évoluer ce volet du chantier de la rationalisation des institutions bruxelloises.

3. L'ambition n'est pas de proposer un modèle institutionnel clef-sur-porte, d'autant moins que la matière permet de décliner les solutions à l'envi. Il s'agit plus modestement de rappeler ce cadre et de relever ses imprécisions, dont témoignent les divergences entre la Cour constitu-

tionnelle et le Conseil d'État, pour proposer un canevas de réflexion, excluant la dimension communautaire de la question. Il s'agit de (re)penser l'organisation des compétences dans le cadre institutionnel actuel, sans modifier ni la Constitution, ni les lois qui charpentent le fédéralisme belge. Des pistes seront avancées afin d'illustrer le propos et de mettre en lumière la possibilité de mener une réflexion entre les positions extrêmes. La réflexion se centre sur l'agencement des compétences entre la Région et les communes. Nous n'envisageons pas l'évolution des compétences communautaires (enseignement,...) ou fédérales (police,...) à Bruxelles.

4. La réflexion s'articule en trois temps³.

1. Dans une première partie, nous verrons qu'en matière de répartition des compétences, le droit ne privilégie aucun modèle et n'exclut par principe aucun scénario, mais détermine une marche à suivre. L'analyse révèle l'attention particulière à réserver à l'autonomie communale et, à travers elle, aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, qui imposent de considérer l'échelon local comme le niveau de principe d'attribution des compétences. L'autorité supérieure qui entend lui en soustraire est tenue de justifier le surcroît d'efficacité (subsidiarité) et la mesure (proportionnalité) de cette restriction. Ni la Constitution, ni la Charte n'empêchent la régionalisation de compétences communales, mais elles prescrivent un exercice de motivation fondé, pour chaque transfert envisagé, sur une analyse concrète.

2. Cette démarche argumentative impose une explicitation des atouts et des carences de chaque niveau de pouvoir, esquissés sommairement dans un second chapitre.

3. La troisième partie interroge la possibilité d'une coopération synergique entre la Région et les communes, à l'aune des principes

¹ Par « Région », nous visons l'institution régionale. Nous utilisons le terme « région », avec minuscule, dans son sens commun.

² Consultable sur le site du congrès des pouvoirs locaux et régionaux: http://www.coe.int/t/congress/Texts/conventions/charte_autonomie_fr.asp

³ Appuyés sur l'analyse des documents juridiques et parlementaires, ces lignes ont également bénéficié de conversations avec divers interlocuteurs, dont Bernard Clerfayt, bourgmestre de Schaerbeek et député fédéral, et Patrick van Ypersele, actuellement membre de la Cellule stratégique du Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles Melchior Wathelet. Les idées développées n'engagent cependant que l'auteur.

de subsidiarité et de proportionnalité et guidés par quatre questions. La Région exerce-t-elle effectivement toute sa capacité de cohésion et de coordination ? L'institution communale est-elle organisée de la manière la plus efficace ? Tous les modes de concertation et de synergie ont-ils été mobilisés ? Les collaborations intercommunales ne doivent-elles pas être revues dans l'optique d'en améliorer la qualité du service à un moindre coût ? Les deux premières questions interrogent l'organisation et le fonctionnement des institutions, ainsi que leur potentiel d'évolution, les deux suivantes le champ des synergies possibles. Cette réflexion ouvre des pistes pour rationaliser l'organisation des institutions et promouvoir les modalités de coopération.

1. Le cadre juridique : l'autonomie communale impose une démarche argumentative déclinée autour des principes de subsidiarité et de proportionnalité

5. Hormis quelques compétences qui ressortissent à l'autorité fédérale, la Région organise les institutions communales. Elle peut faire évoluer leur taille et leurs compétences. Elle organise et exerce la tutelle. Pour autant, la Région n'a pas toute latitude : elle ne peut ignorer le principe de l'autonomie communale. Nous en rappelons la portée, ainsi que trois restrictions.

1.1. Une compétence de principe et transversale

6. L'autonomie communale revêt trois dimensions.

1. La Constitution (art. 41) et les lois spéciale et ordinaire la définissent de manière générale: relèvent de la compétence des communes les matières qui ont trait à l'intérêt communal. « *Le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles jugent relever de leur intérêt, et de régler comme elles l'estiment opportun* »⁴. La Charte de l'autonomie locale (art. 3) la définit, de manière analogue, comme : « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de*

régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux ». Les communes peuvent intervenir, de manière « transversale », dans des compétences qui ressortissent aux niveaux de pouvoir dont elles sont subordonnées dès lors que ces politiques relèvent de l'intérêt communal. Il s'ensuit l'obligation pour les niveaux supérieurs de pouvoir de mettre les communes en capacité d'exercer leurs compétences.

2. Les autorités décentralisées disposent du pouvoir de qualification primaire de ce qui relève de l'intérêt local et jouissent d'une grande autonomie d'organisation et de gestion (dont le droit de coopérer et de s'associer, ainsi que des capacités et une autonomie financières).

3. Enfin, l'autonomie communale s'assimile à une règle d'attribution de compétence. L'échelon local se voit conférer des compétences propres, qui ne le confinent pas au rôle d'un simple agent des autorités supérieures. Il s'impose même comme le niveau d'attribution de compétence de principe, à moins qu'un échelon supérieur de pouvoir ne démontre sa plus grande adaptation à la gestion de ces politiques : « 3. *L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.*

4. *Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.* 5. *En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales [...]* » (art. 4 de la Charte).

⁴ Cour constitutionnelle, arrêt n° 89/2010.

7. Le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, signé par l'État belge, participe de la même ambition de privilégier la démocratie de proximité.

8. En matière de transfert de compétences, la Charte n'oblige à rien ni n'impose rien, si ce n'est une démarche argumentative fondée, pour chaque compétence envisagée et non pas de manière générale, sur une analyse concrète. Par exemple, dans une matière donnée, la Région peut-elle justifier de davantage de coordination et d'harmonisation et, dans l'affirmative, se justifie-t-il qu'elle investisse l'ensemble de la matière ? Autrement dit, toute atteinte à l'autonomie communale devra être motivée par l'autorité légiférante sur la base, tout d'abord, du principe de subsidiarité, en vertu duquel elle doit justifier le bien-fondé de son intervention (« quel surcroît d'efficacité ? »). Si l'autorité supérieure répond à cette exigence, il lui reviendra encore de satisfaire au critère de proportionnalité en limitant son action à la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif assigné à son action (« comment et dans quelle mesure ? »).

9. Le raisonnement s'applique-t-il à la fusion des dix-neuf communes en une seule, dans l'hypothèse de la constitution d'une ville-Région ? Il est vrai que des villes étrangères, dotées du statut régional, comptant plus d'un million d'habitants, se prévalent parfois des prérogatives de l'autonomie locale. La Charte de l'autonomie locale n'aborde pas formellement cette hypothèse, sauf pour préciser que *“Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet”* (art. 5). Il n'en demeure pas moins que la situation à Bruxelles se caractérise par l'existence de dix-neuf communes et que c'est sur cette base que se définit l'intérêt communal. C'est donc à l'aune de cette situation que s'apprécient les effets de toute évolution. Les modèles de scission ou de fusion de communes visent l'affaiblissement de l'institution communale au profit d'une

gestion davantage régionale. S'il empruntait cette voie, le législateur ne pourrait dès lors se soustraire à la démarche argumentative.

10. La Charte européenne de l'autonomie locale n'établit pas d'organe de contrôle institutionnel des principes qu'elle garantit, à l'instar de la Cour des droits de l'Homme instituée par la Convention européenne des droits de l'Homme. Le texte (art. 11) renvoie aux États la charge d'organiser un recours. Les juridictions nationales, notamment la Cour constitutionnelle, s'agissant du contrôle des ordonnances régionales, en vérifieront le respect par le législateur. La Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE), l'organe représentatif des collectivités locales du Conseil de l'Europe, organise lui un contrôle politique et établit des rapports réguliers. Ses recommandations, résolutions et interprétations constituent autant de repères utiles dans l'application concrète du principe de l'autonomie communale.

1.2. Deux restrictions : Hiérarchie des normes et action de l'autorité supérieure dans le cadre de ses compétences

11. La première restriction à l'autonomie communale tient au fait qu'une compétence doit s'exercer dans le respect de la hiérarchie des normes. Si l'État fédéral, une Communauté ou une Région adopte une réglementation, les pouvoirs locaux s'y soumettent. L'action législative limite l'autonomie des communes, qui ne peuvent se saisir d'une matière que dans le respect et en complément de la législation y relative.

12. La seconde restriction résulte de l'action des législateurs qui peuvent aussi restreindre délibérément l'autonomie locale, dans le cadre de leurs compétences. Ils n'ont pas manqué d'user de cette faculté, soit pour faire exercer la compétence au niveau supérieur (gouvernement, organismes d'intérêt public,...) et donc en interdire l'exercice aux communes, soit pour l'organiser de manière plus ou moins contraignante et en confier la mise en œuvre, en tout ou en partie, aux communes.

13. Pour autant, le champ de l'autonomie communale ne peut être défini dans une liste exhaustive. « *La Région ne pourrait, par le biais de l'adoption d'une disposition organique, empêcher les provinces [ou les communes : nda] de régler tout ce qui est d'intérêt provincial [ou communal : nda], par exemple, en dressant a priori une liste limitative des matières que ces institutions seraient autorisées à régler ou en donnant, de manière péremptoire, sa propre définition de l'intérêt local* »⁵. La Cour constitutionnelle a considéré que l'atteinte à l'autonomie locale serait contraire à l'intérêt communal, « *si elle était manifestement disproportionnée* »⁶. « *Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout, ou de l'essentiel de leurs compétences, ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir* »⁷.

14. En pratique, ces considérations donnent lieu à des appréciations divergentes, notamment entre la Cour constitutionnelle et la section de législation du Conseil d'État. Certes, le critère de subsidiarité et le paramètre de l'efficacité font intervenir des éléments d'appréciation factuels, qui laissent place à une part de subjectivité. Mais la divergence vient d'ailleurs. La Cour constitutionnelle s'en tient à un contrôle marginal des conditions de restriction à l'autonomie communale. Elle le limite à l'examen du caractère « manifestement disproportionné » de l'intervention législative. Pour ce faire, elle ne fonde son analyse que sur les travaux préparatoires, c'est-à-dire des considérations de nature politique alléguées par l'auteur de la norme, sans égard pour leur véracité ni pour les implications réelles de la mesure. Elle n'envisage pas l'éventualité de voies moins attentatoires à l'autonomie communale. La Cour s'exempte d'ailleurs de toute référence expresse à la Charte de l'autonomie locale et aux démarches argumentatives que cette dernière prône. À l'inverse, le Conseil d'État inscrit son raisonnement dans cette démarche. Il fait référence à la Charte et s'attache à apprécier les effets

concrets des législations en projet sur l'autonomie communale. Il rappelle que le législateur doit « *justifier dûment* » toute restriction et en « *démontrer concrètement* » la pertinence pour chacune d'entre elles. L'approche du Conseil d'État est ancrée dans la pratique et sa motivation fouillée apparaît souvent plus critique face aux tentatives répétées du législateur régional de réduire progressivement l'autonomie locale.

15. Dans le cadre du recours dirigé contre l'ordonnance du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique de stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale, la Cour constitutionnelle a jugé que la Région avait la compétence d'adopter l'ordonnance querellée, nonobstant le fait que la voirie communale soit une matière d'intérêt communal. Se référant à l'exposé des motifs, elle a considéré que « *À défaut d'intervention de la Région subsisteraient des problèmes tels que les différences de réglementation inexplicables d'une commune à l'autre, des problèmes de report de stationnement d'une commune vers une autre ou encore le caractère inéquitable des cartes de stationnement octroyées aux riverains de voiries situées à proximité immédiate des limites territoriales entre communes. Les objectifs liés à la diminution du trafic et à sa meilleure gestion ne pourraient en outre être atteints* ». Se fondant sur la Charte, le Conseil d'État a estimé, lui, que le texte attentait de manière disproportionnée à l'autonomie communale car l'objectif pouvait être atteint par d'autres voies, notamment en optant, à l'instar du décret flamand, pour un mécanisme d'adhésion volontaire des communes au système proposé⁸.

16. Au terme de cette analyse comparative, on peut s'interroger : en n'exerçant qu'un contrôle marginal de l'autonomie locale, la Cour ne vide-t-elle pas le recours juridictionnel prescrit par la Charte d'une part d'effectivité ?.

⁵ Avis de la section de législation du Conseil d'État du 18 septembre 2003 sur l'avant-projet devenu décret organisant les provinces wallonnes (*document parlementaire*, Parlement Wallon, n° 613/1-2003/2004, p. 48).

⁶ Cour constitutionnelle, arrêt n° 7/2009

⁷ Cour constitutionnelle, arrêt n° 89/2010.

⁸ Conseil d'État, avis n° 44.315/4, *document parlementaire*, Parlement Régional Bruxellois, n° A-498/1 – 2007/2008, p. 67.

1.3. Troisième restriction : lever les taxes et imposer des redevances

17. Les communes ont reçu compétence pour lever des taxes, ainsi que certaines redevances. La Région peut limiter cette compétence, selon des conditions qui varient avec la nature de la contribution. C'est pourquoi il convient de rappeler brièvement les caractéristiques qui les distinguent.

1.3.1. La distinction entre taxe et redevance

18. La taxe (comme l'impôt) se définit comme « *un prélèvement pratiqué par voie d'autorité par l'Etat, [les Régions, : nda], les provinces ou les communes sur les ressources des personnes, qu'elles soient de droit public ou privé, des sociétés sans personification civile et des associations de fait ou communautés, existant sur leur territoire, ou y possédant des intérêts, pour être affectés aux services d'utilité générale* »⁹. En vertu du principe du consentement à l'impôt, il revient au conseil communal de poser le principe du prélèvement et d'en arrêter le mode de calcul. Les règles organiques de la taxe figurent dans un règlement communal, mais l'autorisation de lever l'impôt est votée annuellement. L'impôt poursuit essentiellement une finalité de contribution aux charges collectives, de même qu'une fonction incitative ou dissuasive. Il ne représente jamais la contrepartie d'un service précis rendu au redevable.

19. La rétribution (redevance) est une contribution à caractère non fiscal. Elle se définit comme « *l'indemnisation d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément. Elle n'a qu'un caractère d'indemnisation, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable. La redevance étant la contrepartie d'un service public fourni, elle est liée à la compétence matérielle de l'autorité concernée* »¹⁰. La redevance ne peut consister en une prestation découlant des obligations de l'autorité en matière de sécurité et de tranquillité publique ou

de la mise à disposition d'une partie de la voie publique. Il est requis de l'autorité qu'elle propose une « plus-value ». Par exemple, l'installation d'horodateurs et le contrôle du respect du temps de stationnement, dans le cadre d'une politique générale de mobilité, sont considérés comme des prestations particulières. Le régime juridique de la redevance est plus souple que celui de l'impôt : la redevance ne doit pas être votée chaque année et la loi ou le règlement ne doit pas en définir les éléments essentiels.

1.3.2. La compétence communale de lever des taxes

20. Les communes sont libres d'imposer toutes les personnes qui vivent dans la commune, ainsi que toutes les personnes qui y ont des intérêts sur la base de toutes les situations qui se présentent dans la commune ou de tous les événements qui s'y produisent, même si ce prélèvement peut avoir des conséquences sur le comportement des citoyens dans des compétences matérielles qui ne relèvent pas des communes.

21. Si elle a reçu compétence pour fixer les règles relatives à l'établissement et au recouvrement des taxes communales, la Région ne dispose pas, en principe, de la compétence d'adopter une réglementation qui a pour effet de restreindre la compétence des communes d'instaurer une taxe. Cette compétence revient en propre au législateur fédéral. L'autonomie fiscale communale fait encore obstacle à ce que la tutelle fixe par circulaire des taux généraux de fiscalité ou les taux d'additionnels au précompte immobilier.

22. Une exception existe, cependant. Se fondant sur les compétences implicites, la Région peut restreindre la capacité fiscale communale si elle justifie un lien avec l'une de ses compétences, si cet empiètement sur la compétence fédérale est nécessaire à l'exercice de l'une de ses compétences, si la matière se prête à un régime différencié et si l'incidence des dispositions en cause sur cette matière demeure marginale.

⁹ Cour de cassation, 20 mars 2003.

¹⁰ Cour constitutionnelle, arrêt n° 89/2010.

Cette forme d'« ingérence » exceptionnelle ne peut être utilisée qu'avec parcimonie et au cas par cas, car il s'agit non seulement d'empiéter sur une compétence fédérale réservée (art. 170 de la Constitution) mais encore de limiter l'autonomie communale. On ajoutera que la mesure porte atteinte aux recettes de la commune et apparaît, dès lors, de nature à affecter sa capacité effective à exercer ses compétences (art. 41 de la Constitution et art. 9 de la Charte)¹¹.

23. La Région bruxelloise a invoqué les compétences implicites pour adopter l'ordonnance du 22 janvier 2009 sur l'organisation de la politique de stationnement que nous avons déjà mentionnée. La Cour constitutionnelle a jugé que la Région était fondée à restreindre, voire réduire à néant, le pouvoir des communes d'établir une taxe de stationnement en se fondant sur sa compétence de gérer les voies publiques, de fixer leur régime juridique et, le cas échéant, de régler l'usage privatif du domaine de la voirie¹². Entre autres motifs, la Cour considère qu'il « *peut dès lors être admis que la réglementation du stationnement peut constituer, pour le législateur régional bruxellois, une mesure nécessaire à l'exercice de sa compétence en matière de gestion de la voirie en vue d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés, compte tenu de la situation spéciale dans laquelle se trouvent les dix-neuf communes de la Région* »¹³.

1.3.3. La compétence des communes de prélever des redevances

24. Pour autant qu'elle justifie d'un lien avec ses compétences, la Région peut interdire aux communes de percevoir des redevances. Con-

trairement au régime applicable en matière fiscale, aucune disposition ne réserve cette compétence au législateur fédéral. Dans le cadre du recours dirigé contre l'ordonnance sur l'organisation de la politique de stationnement, le juge constitutionnel a estimé que la Région était compétente pour empêcher les communes de continuer à prélever des redevances adoptées dans le cadre des règlements complémentaires de circulation routière et y substituer une redevance régionale. La Cour se fonde, pour ce faire, sur la compétence régionale en ce qui concerne la gestion et la fixation du régime juridique de la voirie terrestre.

2. Atouts et carences respectives : éléments d'appréciation des principes de subsidiarité et de proportionnalité

25. Dans le cadre juridique actuel, l'autorité supérieure doit démontrer qu'une limitation de l'autonomie locale se justifie en raison de la nature et de l'ampleur de la tâche, répond au critère d'efficacité et permet de réaliser des économies d'échelles. Cela suppose de mettre en lumière les atouts et les faiblesses des communes et de la Région. « Régionalistes » et « municipalistes » les apprécieront différemment¹⁴. Toute tentative d'en dresser la liste est donc sujette à critiques, de part et d'autre. Tentons néanmoins une ébauche de cet exercice pour montrer ensuite l'intérêt d'une réflexion selon le cadre juridique et argumentatif proposé.

¹¹ Conseil d'État, avis sur le projet devenu décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, *document parlementaire*, Parlement de la Région Wallonne, n° 317/1 – 2001-2002, p. 10.

¹² Cour constitutionnelle, arrêt n° 89/2010 (B.9 à B.13.2).

¹³ Cour constitutionnelle, arrêt n° 89/2010 (B.13.1). *Contra* : voy. C.E., avis n° 44.315/4, *op. cit.*

¹⁴ La version longue de l'analyse est mise à disposition [en téléchargement](#) par l'auteur. Elle aborde en outre une réflexion en aval, relative à l'analyse des obstacles juridiques corrélatifs à la réduction de l'institution communale à sa plus simple expression.

2.1. Les communes

26. Quels éléments mettre au crédit ou au passif des communes en termes d'efficacité et d'économies d'échelle ?

2.1.1. Proximité et représentativité démocratique

27. Les rédacteurs de la Charte européenne de l'autonomie locale soulignent que les collectivités locales *« sont les plus proches du citoyen et lui donnent la possibilité de participer effectivement à la prise de décision qui concerne son environnement quotidien »*¹⁵. La proximité n'implique pas que chaque citoyen connaisse personnellement les responsables communaux, ni les aborde à tout bout de champ. Ce concept renvoie à trois réalités dans le cadre bruxellois.

1. Tout d'abord, il fait référence à la légitimité démocratique des élus locaux. Les édiles communaux sont, du fait de leur élection, des interlocuteurs représentatifs et de première ligne¹⁶.

2. Ensuite, la participation organisée par les pouvoirs publics (concertation des comités de quartier, de commerçants, interpellation par les habitants lors des séances du conseil communal,...) est beaucoup plus aisée à mettre en place à partir de la commune¹⁷. L'expérience anversoise montre qu'au-delà d'une certaine taille, le besoin de proximité se fait sentir. Si l'éloignement n'altère pas formellement la représentativité des élus, assignée par l'élection directe, elle en affecte la perception.

3. Enfin, la proximité revêt une dimension « opérationnelle ». La chaîne d'exécution de l'administration communale est plus courte. L'information remonte plus rapidement. Par ailleurs, en raison du territoire restreint de son intervention, la commune peut se prévaloir

d'une meilleure proximité des lieux, des usagers et des partenaires (associations de commerçants et de riverains,...), qui permet de mener des actions tenant bien compte du terrain. Cela les amène à jouer un rôle d'intercesseur à double sens. D'un abord plus aisé, les membres du collège sont les destinataires permanents des attentes et griefs des administrés, en ce compris relatifs aux compétences régionales. Par ailleurs, les autorités communales sont plus familières que leurs administrés de la multiplicité des acteurs régionaux. Leur intercession sera utile pour les guider dans les arcanes de l'administration et la complexité des procédures, évitant frustrations et ressentiment.

28. Envisagé de la sorte, le travail de proximité de la commune est précieux pour la Région. Mais la pratique peut faire mentir cette vision. La proximité sert de prétexte à certaines velléités d'affranchissement par rapport au projet régional. Elle favorise aussi la confiscation du processus démocratique par un petit nombre, essentiellement en présence de groupes de pression structurés. Enfin, dans un contexte de proximité, mais sans que ce soit une spécificité du niveau communal, élus et électeurs peuvent s'instrumentaliser mutuellement dans un rapport « clientéliste ».

2.1.2. La commune : organe d'exécution mais aussi de consolidation des compétences éparées

29. La définition des compétences communales en fonction de l'intérêt local permet aux communes de mener des politiques transversales. Leurs interventions ne se cantonnent pas au seul champ des compétences régionales. *« À la différence également du régime applicable aux communautés et aux régions, dont les compétences sont en principe exclusives à l'égard de l'autorité fédérale et l'une vis-à-vis de l'autre, la*

¹⁵ Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale.

¹⁶ Voir le préambule de la Charte de l'autonomie locale et Conseil d'État, avis du 22 octobre 1980 sur diverses propositions de loi visant à accorder le droit de vote aux étrangers au niveau communal, annexé au projet de loi portant approbation du Traité sur l'Union européenne, *document parlementaire*, Chambre, 482/1-91/92, p. 84.

¹⁷ Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

reconnaissance des compétences des communes et des provinces sur la base de leur autonomie repose sur un système qui n'exclut pas – et qui même souvent implique ou suppose – un partage de compétences entre l'autorité supérieure et les autorités décentralisées ou une collaboration entre ces instances »¹⁸.

30. La commune est donc un lieu de consolidation des compétences éparées, particulièrement à Bruxelles. Par exemple, en matière de sécurisation de l'espace public, les communes conjuguent les compétences de police, Beliris, les contrats de sécurité et la politique des grandes villes, de compétence fédérale, avec les contrats de quartier régionaux, voire des subsides européens (FEDER, FSE).

31. Cette transversalité fait que la disparition du niveau communal contraindrait la Région mais aussi les Communautés et l'autorité fédérale à revoir fondamentalement l'organisation de certaines de leurs compétences (police, centres culturels, enseignement, ...).

2.1.3. Coût

32. Contrairement à une idée reçue¹⁹, une analyse chiffrée comparant les grandes villes [Verdonck & al., 2011] démontre que les communes bruxelloises ne sont pas plus dispendieuses que les autres communes belges urbaines, surtout compte tenu du fait que ces dernières peuvent se décharger d'une partie de leurs compétences sur les provinces ou de plus nombreuses intercommunales²⁰. L'étude montre également que la régionalisation à Bruxelles de certaines compétences exercées ailleurs au niveau local, tel que l'enlèvement des déchets, ne génère pas nécessairement des économies d'échelle. De la même manière, les

chiffres²¹ relatifs à l'encadrement policier, au coût et à l'efficacité des six zones de police bruxelloises²² prises globalement sont équivalents à ceux des polices d'Anvers, de Gand, de Liège et de Charleroi – constituées en zone monocommunale.

2.2. La Région

33. Les deux principaux atouts de la Région sont la cohérence et la solidarité.

2.2.1. La cohérence

34. La Région confère de la cohérence aux politiques menées à large échelle : l'émergence d'un intérêt régional est susceptible de transcender les intérêts locaux ou particuliers. Ceci dit, elle reste parfois en défaut d'exercer ses compétences et son rôle de coordination. Deux facteurs l'handicapent dans cet objectif de cohérence. Contrairement à la commune, la Région ne dispose que de compétences exclusives et peut difficilement jouer un rôle d'intégrateur. Ensuite, la cohérence des politiques de la Région pâtit de son morcellement administratif et sectoriel, entre cabinets, ministères et para-régionaux.

2.2.2. La solidarité

35. Les politiques de solidarité entre citoyens et entre communes se conçoivent plus aisément au niveau de la Région, qui permet de combler les inégalités à une plus large échelle par une répartition équitable des moyens ou par le biais de mécanismes de péréquation. Mieux que les regroupements ou les recompositions de communes, la dotation générale aux communes (DGC) ou le financement régional des contrats

¹⁸ Conseil d'État, avis du 15 février 2007 sur une proposition de loi spéciale modifiant l'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale, *document parlementaire*, Sénat, 3-1054/2, 2006-2007, p. 4.

¹⁹ J. De Wit, « Het veiligheidsprobleem in Brussel » in *Gazet van Antwerpen* du 5 février 2010, <http://gva.be/dekrant/experts/johndewit/het-veiligheidsprobleem-in-brussel.aspx>.

²⁰ M. Verdonck, N. Van Droogenbroeck, M. Taymans, « Dépensières, les communes bruxelloises ? Une analyse comparative des budgets des principales communes urbaines de Belgique », in *Brussels studies*, n° 49, 9 mai 2011, www.brusselsstudies.be.

²¹ Nous reprenons les chiffres d'une étude réalisée par Bernard Clerfayt (cfr *Perspectives francophones*, n° 64, 15 février – 15 mars 2011, pp. 8 et 9).

²² La police ressortit à la compétence de l'autorité fédérale. La comparaison n'en est pas moins pertinente dans la mesure où la gestion de la police locale échoit aux communes.

de quartier permettent d'établir une solidarité entre les citoyens et de tenir compte des disparités socio-économiques du territoire régional. De même, le financement des infrastructures collectives supralocales (centres sportifs, piscines,²³ ...) sera plus équitable que les investissements communaux, dont une partie bénéficie aux administrés d'autres communes.

36. En pratique, l'effectivité de cette solidarité dépend des critères d'intervention ou de péréquation retenus. La DGC remplit cette fonction si ses critères d'affectation sont déterminés de manière objective.

3. Canevas de réflexion pour une meilleure utilisation des compétences, une rationalisation des structures et le développement de synergies

37. La démarche argumentative imposée par le principe de l'autonomie locale suppose, pour chaque compétence, de se départir d'une approche par *a priori*, pour entrer dans une démarche empirique : il s'agit d'aborder les institutions sous l'angle de leur organisation interne et des synergies avant d'envisager des transferts de compétences. Nous proposons d'illustrer ce raisonnement, sans prétention d'exhaustivité, par quelques exemples autour de quatre axes : mieux organiser la Région (3.1) ; mieux organiser les communes (3.2) ; mieux organiser la relation entre les communes et la Région (3.3) ; mieux organiser la relation entre les communes (3.4).

3.1. Mieux organiser la Région

38. Des rationalisations sont envisageables à l'échelon régional, pour assurer une meilleure coordination des acteurs en limitant les structures administratives redondantes. Cette redondance s'explique par le souci de répartir, par équilibre politique et/ou linguistique, les influences entre des organismes dépendants de ministres différents. Citons quelques exemples dans les domaines du logement public ou subventionné, des politiques économiques ou de la mobilité.

39. La Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB), la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB) et la Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (SRIB) concourent toutes les trois à la production de logements moyens. On pourrait simplifier la structure et clarifier les missions en substituant à ces trois organismes, d'une part, une agence "Bruxelles-Economie", s'occupant du soutien à l'activité économique et intégrant les fonctions d'information de l'Agence pour l'Entreprise et, d'autre part, une agence "Bruxelles-Logement", assurant la tutelle et le financement des sociétés de logement sociaux, ainsi que la construction de logements moyens afin de les revendre et/ou les louer.

40. Les politiques de la mobilité et du stationnement relèvent déjà pour l'essentiel de la Région, qui dispose de compétences d'encadrement et d'harmonisation, mais qui tarde peut-être à les exercer. Par exemple, les communes se sont dotées de plans communaux de mobilité avant l'adoption du plan régional ... et ce, à l'initiative de la Région, qui les a subsidiées. Par ailleurs, trois ans après l'adoption de l'ordonnance du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement, on peut s'interroger sur l'effectivité de l'Agence du stationnement. Par ailleurs, le Service d'Études de la STIB, la Direction Stratégie de Bruxelles Mobilité et l'Agence régionale de stationnement disposent de compétences très complémentaires mais ne travaillent pas en synergie. Un seul organe de programmation et d'étude de la mobilité régionale, rassemblant toutes les données pertinentes et intégrant les volontés régionales quel qu'en soit l'opérateur permettrait une approche plus intégrée.

3.2. Meilleures collaborations intracommunales

41. L'organisation communale pourrait également être revue dans la perspective d'une gestion plus efficace et d'une meilleure synergie avec les institutions et opérateurs régionaux. Nous l'illustrons par le biais de deux exemples liés à la gestion et au logement.

42. Les services de la commune et ceux du CPAS fonctionnent de manière très étanche. L'indépendance décisionnelle et le bon fonction-

²³ Nous partons d'exemples concrets, mais le juriste s'interrogera sur l'orthodoxie du financement régional d'infrastructures sportives.

nement du CPAS empêchent-ils ce dernier de partager avec la commune un même service d'achat, la gestion des bâtiments, l'informatique, la gestion du parc de logements publics, de disposer de règles d'attribution et de listes d'attente identiques... ?

43. Les 33 sociétés de logement social agréées SISP, les administrations communales, celles des CPAS, les Régies foncières communales, les sociétés privées à participation communale, les AIS sont autant de gestionnaires de parcs locatifs publics encadrés : le candidat locataire doit s'inscrire sur différentes listes d'attentes, disposant chacune de critères d'attribution différents. La réduction du nombre de SISP figure dans l'accord institutionnel de septembre 2011. Elle permettrait de simplifier la tâche des citoyens en recherche de logement, de simplifier la gestion et d'en réduire les coûts, de tendre vers une gestion plus cohérente de la politique du logement et de permettre un lien entre la politique du logement social et la politique sociale, coordonnées au plan local par les CPAS. Pour idéal qu'il soit, ce projet de fusion se heurtera sans doute à des difficultés juridiques et financières.

3.3. Meilleure synergie Région-communes

44. La mise en œuvre harmonieuse d'une compétence peut nécessiter l'intervention de la Région (principe de subsidiarité), sans pour autant justifier son appropriation à la lumière du principe de proportionnalité. Dès lors, interrogeons-nous sur les synergies potentielles ou sous-exploitées, notamment en termes de structures et de procédures de concertation ou d'échange d'informations. Souvent citée en exemple, la métropole lilloise s'est organisée autour d'un partenariat structuré entre « Lille métropole » et les communes. Elle présente des caractéristiques institutionnelles propres, mais peut inspirer le projet bruxellois²⁴. Les spécificités locales n'y contrecarrent pas le projet à plus large échelle lorsque celui-ci s'en nourrit et lorsque les communes situent leur action dans le cadre d'objectifs communs. À Lille, cette synergie de fonctions entre les collectivités locales et la métropole se fait à travers le développement de lieux de coordination, d'impulsion et

d'échanges d'information. À Bruxelles, cette complémentarité pourrait impliquer d'autres niveaux de pouvoir. Quelques exemples concrets permettent de saisir l'intérêt de développer ces synergies, qui existent déjà dans certains domaines.

3.3.1. La Région comme coordonnateur et représentant

45. L'Administration des Pouvoirs Locaux pourrait devenir un véritable acteur de coordination entre les structures administratives régionales tout d'abord, entre la Région et les communes ensuite et enfin entre communes. Pareille coordination peut s'envisager en matière de mobilité, d'urbanisme, d'harmonisation et de gestion des outils techniques communaux, d'harmonisation des réglementations communales. Les communes pourraient adopter des règlements taxes ou un système de perception et de réclamation harmonisé si l'administration régionale leur proposait un modèle.

46. A l'heure où l'on parle beaucoup de régionalisation de compétences communales, on constate un large transfert de charges administratives de la Région et de l'autorité fédérale vers les communes et les CPAS, sans compensation financière. La Région pourrait plaider auprès de l'autorité fédérale pour que les charges imposées aux communes s'inscrivent dans le respect de la neutralité budgétaire.

3.3.2. La Région comme incitateur et soutien technique

47. Région et communes peuvent s'inscrire dans des politiques cohérentes, définies en concertation ou proposées par la Région. Dans ce cas, l'ordonnance fixe des objectifs en réservant un avantage financier aux communes qui participent à leur réalisation. L'initiative intervenue en matière fiscale (ordonnance du 19 juillet 2007) pourrait en inspirer d'autres. Les applications sont multiples, depuis la coordination des parcours cyclables transcommunaux jusqu'à l'aménagement de l'espace public. La méthode consiste à allier autonomie communale et souci de cohérence entre politiques communales et régionales. La concertation structurelle permet de mettre l'action communale « au

²⁴ Ceci sans parler d'une éventuelle inspiration pour la gestion des relations entre la région bruxelloise et son hinterland.

service » d'objectifs régionaux plus globaux. C'est particulièrement vrai en matière fiscale²⁵. En outre, cette coopération s'avère souvent plus efficace que l'action unilatérale. Une intervention coercitive en matière d'harmonisation de la fiscalité et des redevances communales sera sujette à controverse juridique et à contentieux. L'approche concertée ou incitative lève ces difficultés puisque les communes procèdent elles-mêmes à la modification des règlements adéquats.

48. Les communes disposent parfois de services non justifiés à ce niveau de pouvoir, compte tenu notamment des coûts de maîtrise, d'entretien ou d'utilisation et de leur manque d'utilité dans la gestion quotidienne des pouvoirs locaux. Certains dossiers requièrent aussi des services communaux des compétences qu'ils ne maîtrisent bien souvent pas (gestion de la dette, élaboration de cahiers des charges spécifiques, traductions spécialisées, obtention de subsides, ...), faute de les exercer régulièrement. La Région pourrait centraliser ces services et ces expertises au sein d'un point d'appui technique et logistique à destination des communes. Cette forme de subsidiarité allierait rationalisation et économies d'échelle.

3.4. Meilleures collaborations intercommunales

49. La collaboration intercommunale pose question lorsqu'elle engendre un manque de contrôle démocratique ou un niveau variable de compétence des administrateurs. Par ailleurs, une réflexion devrait s'engager sur la rationalisation des structures et la réduction de leurs coûts de fonctionnement. Les intercommunales pour la distribution d'eau et d'énergie se justifient-elles encore à l'heure actuelle à l'aune de l'intérêt communal, compte tenu des développements intervenus dans ce secteur ? Ceci dit, plusieurs formes de collaboration sont bénéfiques, dont certaines ne passent pas par des structures intercommunales, comme lorsque Molenbeek et Anderlecht gèrent ensemble le noyau commercial de la chaussée de Ninove (Atrium) ou que plusieurs communes s'associent pour gérer une infrastructure supracommunale telle une piscine.

Conclusion

50. Comment, sans modifier ni la Constitution, ni les lois de réformes institutionnelles, «faire grande ville» - ce qui implique plus de cohérence entre les actions des différents acteurs et davantage d'économies d'échelle - et dépasser l'antagonisme des visions municipalistes ou régionalistes ? Sur le plan de la réflexion juridique et institutionnelle, les principes de subsidiarité et de proportionnalité pourraient guider cette évolution. Ce faisant, il nous apparaît que si, pour nombre de compétences, le principe de subsidiarité peut justifier l'intervention régionale, le principe de proportionnalité interroge l'option de leur régionalisation pure et simple.

51. Les quelques exemples présentés, qui sont autant de chantiers possibles, montrent que si l'on examine au cas par cas les options possibles, la mise en œuvre effective de compétences régionales ou l'amélioration des procédures de concertation entre niveaux de pouvoir, on mobilise chaque acteur en valorisant ses atouts dans une approche coopérative. La Région pourrait notamment s'appuyer davantage sur ses compétences actuelles pour conférer de la cohérence aux politiques communales. Le recours plus fréquent à la contractualisation favoriserait cette cohérence, ainsi qu'une dynamique de dialogue positif entre niveaux de pouvoir.

52. Cela suppose cependant la mise en place d'une véritable culture de l'évaluation, de la justification individuelle et de la négociation des transferts ou restrictions de compétences entre communes et Région, à l'aune du processus proposé par la Charte de l'autonomie locale. C'est au terme de cet exercice, et pour autant que leur organisation et leurs modes de collaboration soient fondamentalement revus, qu'il conviendra d'apprécier si communes et Région peuvent, dans une certaine mesure, s'envisager dans un rapport de complémentarité. Le format restreint de l'article ne permet cependant pas de discuter l'évolution de leurs rôles respectifs dans le cadre de toutes les compétences. L'exercice est-il voué à l'échec en raison du parti pris « municipa-

²⁵ Sur ce point particulièrement, voir la version longue de l'analyse est mise à disposition en [téléchargement](#) par l'auteur.

liste » des édiles régionaux ou du poids excessif des bourgmestres, qui minent toute velléité d'harmonisation ? Cela reste à démontrer.

53. L'accord institutionnel de septembre 2011 est loin de clore la réflexion sur le sujet. Heureusement, car il est sain qu'elle revienne en propre aux Bruxellois. Inclus dans un débat plus vaste, le thème sert souvent de monnaie d'échange: interfèrent alors d'autres dimensions, parfois fort éloignées de la bonne gouvernance. C'est dire la responsabilité des mandataires bruxellois, qui ont les cartes en main pour mener à bien ce débat de l'organisation des compétences entre la Région et les communes. À eux de s'y plonger avec réalisme et imagination, avant que d'autres ne tentent de s'en emparer. N'est-ce pas là une façon très concrète de défendre l'autonomie et le statut régional de Bruxelles ?

Pour citer ce texte

Nicolas LAGASSE, « Organisation des compétences entre Région et communes à Bruxelles : dépasser l'antagonisme des approches « Tina » et « Nimby » », *Brussels Studies*, Numéro 61, 24 septembre 2012, www.brusselsstudies.be.

Liens

D'autres versions de ce texte sont disponibles

ePub FR : <http://tinyurl.com/BRUS61FRE PUB>

ePub NL : <http://tinyurl.com/BRUS61NLE PUB>

ePub EN : <http://tinyurl.com/BRUS61ENE PUB>

pdf FR : <http://tinyurl.com/BRUS61FRPDF>

pdf NL : <http://tinyurl.com/BRUS61NLPDF>

pdf EN : <http://tinyurl.com/BRUS61ENPDF>

Les vidéos publiées dans *Brussels Studies* sont visibles sur la chaîne Vimeo de *Brussels Studies* à l'adresse suivante :

<http://vimeo.com/channels/BruS>